

〔学術論文〕

市町村合併「破綻」の検証

A Verification of the “Failure” of Municipal Amalgamation

山 田 明

Akira YAMADA

Studies in Humanities and Cultures

No. 5

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 5号
2006年6月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN

JUNE 2006

〔学術論文〕

市町村合併「破綻」の検証

山 田 明

要旨 財政優遇措置により市町村合併を推進してきた合併特例法は、2006年3月末で経過措置も期限が切れ、「平成の大合併」は第2ラウンドに入った。1999年3月末からの合併件数は582、関係市町村は1993にのぼり、基礎自治体のかたちは様変わりした。合併にたどりつく前に破綻したケース、当初の構想とはかなり異なるケースも少なくない。破綻の典型的なケースとして、合併の目的やメリット、新市の名称や庁舎の位置、合併を揺るがす事件、財政状況などの原因があげられる。「3市1町」の合併協議が破綻した愛知県知多北部など、合併破綻の検証から「平成の大合併」の問題点と今後の課題を探っていきいたい。

キーワード：「平成の大合併」、合併特例法、合併新法、合併協議、合併破綻、知多北部任意合併協議会

はじめに

本稿の課題は、現在進められている市町村合併について、協議の途中で「破綻」したケースから検証するものである。前稿では愛知県豊田・加茂地域を対象にして、「企業都市型」合併の検証を行った。¹⁾ とくに全国一の財政力を誇る豊田市がなぜ合併を推進したのか、その目的とねらいを検討するとともに、「全国にも例のない自治体ができる」といわれた合併の特質を明らかにした。合併自治体といっても、その規模やねらい、合併プロセスや財政状況など多くの違いがある。すでに合併した自治体も増加しており、市町村合併の構想（計画）と現実という視点から、合併自治体を多角的に検証していく必要がある。

本稿では合併協議の過程で「破綻」したケースをとりあげて、その原因と背景をさぐり、国策として進められている「平成の大合併」の問題点を明らかにして、市町村合併や自治体のあり方や課題を考えていきいたい。

1. 「第1次合併」から「第2次合併」へ

市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）は、市町村行政の広域化の要請に対処し、市町村の合併の円滑化を図るため、関係法律の特例その他の必要な措置を定めることを目的として、

今から41年前の1965年に制定された。この法律は10年間の時限立法であり、その後1975年、85年、95年にそれぞれ10年間延長されている。1995年改正で特例措置が拡充される一方、2005年3月までの合併に限って適用するとして、特例法の期限を明確に区切った。しかし、合併特例法のもとで市町村合併は特段の進展がみられないまま推移した。

その後、地方分権の推進が大きな政策ないし政治的課題となり、市町村合併をとりまく環境も様変わりする。1998年に閣議決定された地方分権推進計画に、地方公共団体の行政体制の整備・確立の一環として「市町村の合併等の推進」が盛り込まれた。99年の第105国会で成立した地方分権一括法において、合併特例法についても大幅に改正された。市町村合併を強力に推進するために、住民発議制度の拡充、地方交付税や地方債の特例措置、地域審議会制度の創設などの改正がはかられた。地方分権一括法の施行期日は2000年4月1日だが、合併特例法の改正部分については、原則として99年7月の公布と同時に施行された。99年施行の合併特例法の改正のなかでも威力を発揮したのが、合併特例債に対する財政措置である。合併特例債は合併後10年にわたり、事業費の95%まで充当でき、その元利償還金の70%について後年度の普通交付税の基準財政需要額に算入される。有利な起債＝「おいしい借金」といわれ、多くの自治体を市町村合併に駆り立てた。

合併特例債などへの財政優遇措置＝「アメ」により、市町村合併を推進してきた合併特例法は2005年3月末で期限が切れた。財政優遇措置については1年間の経過措置が設けられ、それまでに申請して2006年3月末までに実際に合併した市町村は財政支援策の対象となり、「駆け込み合併」がつついた。こうした経過措置を踏まえると、2006年3月末までを「第1次合併」と呼ぶことができる。そして2005年4月から施行された新合併特例法にもとづき、2006年4月以降に進められる市町村合併を「第2次合併」としたい。

この「第1次合併」により、日本地図はどのように塗り替えられたのか。旧合併特例法が施行される前の1999年3月末に3232あった市町村は、2006年3月末には1821となり、減少率はじつに43.7%に達する。市町村のうち、市は670から779へと100余り増加したが、町は1994から844、村は568から197へと減少した。とりわけ村の減少率が高く、村が一つもない都道府県も増えてきた。市町村の平均人口は3.9万人から6.5万人に増加し、平均面積も117から204平方キロに拡大した。この7年間に全国で1411の市町村が姿を消したわけで、国策として進められた「平成の大合併」により基礎自治体のかたちは激変した。

合併件数は582、合併関係市町村数は1993にのぼる。表1から1999年度以降の合併件数の推移をみると、2002年度までは一桁にとどまっていたが、03年度30、04年度215、05年度325と急増してくる。合併件数の93%が04、05年度である。地方交付税の削減や地方制度再編の議論の高まり、それに財政優遇策をめざした「駆け込み合併」の状況を示している。日本経済新聞の社説（4月5日付）も次のように指摘する。「今回の合併は政府が財政支援策をテコに強力に推し進めたた

表１ 「第１次合併」の推移

	件数	合併関係 市町村数	市町村数	
			前年度末	当年度末
1999年度	1	4	3,232	3,229
2000年度	2	4	3,229	3,227
2001年度	3	7	3,227	3,223
2002年度	6	17	3,223	3,212
2003年度	30	110	3,212	3,132
2004年度	215	826	3,132	2,521
2005年度	325	1,025	2,521	1,821
計	582	1,993		

注) 2005年度には、新法による合併1件を含む。図1とともに総務省HPによる。

め、様々なゆがみも残した。通常、同じ市町村内ならば水道などの公共料金は同一だが、財政支援を受けようと3月末の期限に向けて駆け込み合併したため、『1市2制度』『1市3制度』のままの地域が多い。政府が借金の一部を肩代わりする合併特例債を使って施設を続々と建設し、財政が悪化した市もある。」

4月1日に愛知県弥富町と十四山村が合併して「弥富市」となり、市町村数は1820になった。1999年4月以降に合併した市町村は558であり、あとの1262（69.3%）は未合併市町村であり、その3割近くを占める504町村は人口1万人未満である（図1）。4月からは、2005年4月から施行された合併新法にもとづき「第2次合併」が本格化する。

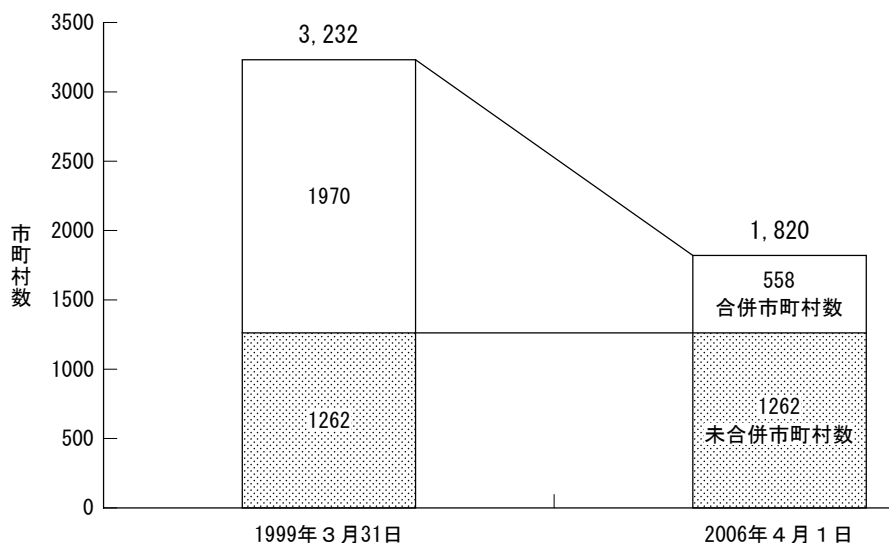


図1 合併市町村数と1999年以降で合併していない市町村数の対比

合併新法では、総務大臣が定める「基本指針」を踏まえ、各都道府県が合併の組み合わせなどの「市町村合併の基本構想」を策定する。都道府県知事は同構想で合併すべきとした市町村に対し、合併協議会設置や合併協議推進の「勧告」を行う。旧法に比べて都道府県の関与を強く打ち出している。そして、昨年5月に総務省が示した「基本指針」では、合併対象市町村に「人口1万人未満」などを盛り込んだ。合併新法は504の人口1万人未満町村の「整理」が重点目標とされ、中山間地帯に多い小規模自治体のあり方が問われている。

2006年3月30日現在、都道府県のうち34団体が「構想」策定のための審議会設置条例を制定し、うち30団体では審議会委員を選任している。また5団体で「構想」を作成したほか、6団体で「構想」の知事答申を終えている。ただし、日本経済新聞の調査では、市町村に合併を促す「勧告」権の行使を考えているのは13都県にとどまり、知事の7割は慎重な姿勢という（4月2日付）。合併新法とともに注目されるのが、道州制をめぐる動きである。第28次地方制度調査会は2月28日、都道府県を統合して9～13程度の道州に再編するという「道州制のあり方に関する答申」を行った。答申では道州制構想の背景の第1として次のように指摘する。「市町村合併の進展等は、都道府県の位置づけや役割に大きな影響を与えており、今後も更なる市町村合併の推進を図りつつ、広域自治体の存在理由や位置づけ、役割を改めて明確にすることが求められることとなる。」

「第2次合併」に大きく影響しそうなのが、三位一体改革後の「歳出入一体改革」をめぐる動きである。三位一体改革の3年間で地方交付税は5兆円近く削減され、とりわけ財政力の弱い小規模自治体に深刻な影響をもたらしてきた。「歳出入一体改革」でも地方交付税削減が焦点になっている。²⁾ 小規模自治体は地方交付税が今後さらに削減されると、合併自治体を含めて財政的に立ち行かなくなる。徹底した「兵糧攻め」により、財政力の脆弱な小規模自治体は不本意ながら合併に追い込まれるケースが続出することが懸念される。

こうして「平成の大合併」は第2ラウンド、「第2次合併」へと動き始めたが、問題点や課題も少なくない。市町村合併の問題点や課題を検討していくためにも、「第1次合併」を多角的に検証していく必要がある。ここでは「第1次合併」の破綻したケースから問題にせまっていきたい。

2. 市町村合併「破綻」の実態と原因

「第1次合併」件数は582、合併関係市町村数は1993にのぼるが、これは合併に「成功」ないし踏み出したケースである。このほかに合併協議が途中で頓挫したり、当初の合併計画から離脱したりする自治体も少なくない。国の「指針」に従って多くの都道府県が作成した合併パターンとは、実際に実現した市町村合併はかなり異なったものになっている。破綻した合併事例を統計的に検証するには多くの作業が必要だが、まずは新聞記事から特徴的な事例をみていくことにし

よう。

2002年9月30日付の読売新聞（中部版）は、東海3県の市町村合併をめぐるトラブル例として次の7件をあげている。

- ・碧南、刈谷、安城、知立、高浜―「豊かな財源が他地域に使われる」などとして、碧南市議会で合併協議会の設置議案否決。
- ・渥美、田原、赤羽根―新市名をめぐって3町の調整がつかず、合併協解散で白紙へ。
- ・高山市、大野郡1町7村、吉城郡3町3村―「合併で生活文化、伝統が失われる」と白川村が参加せず、1市2郡の枠組み構想が崩れる。
- ・穂積、巢南、北方―北方町が合併後の公共料金の扱いに反発し、合併協から離脱。
- ・四日市、鈴鹿、楠、朝日、菰野、川越―単独行政を主張する菰野、川越両町が参加を拒否。
- ・鈴鹿、亀山、関―四日市との合併も視野に入れる鈴鹿の態度に、亀山と関が反発。
- ・桑名、東員、多度、長島、木曾岬―東員町議会が合併協からの離脱決議を可決。町長も白紙化を表明。

これら7件のケースは、それぞれ破綻の原因も異なっているが、「破談や離脱続出」「お家事情に揺れる建前」と大きく報じている。2004年7月5日付の日本経済新聞（夕刊）も市町村合併「破綻」を次のように紹介している。市町村合併めぐり、自治体が話し合いの場である法定合併協議会から離脱するなど、「破談」の動きが相次いでいる。相手市町村への不信や住民の反対などを理由に、4月末までの2年間で70の法定協が解散した。

市町村合併の破綻を時期ないし段階で区分すると、次のように整理できる。任意協議会や研究会などの段階で、正式に合併協議に入る前に破綻するケースである。住民の意向を反映して、首長・議会が合併推進を断念ないし先送りする。法定協議会設置に議会が同意しないなどである。任意協議会から法定協議会へと合併協議が進んでから、住民意向調査や住民投票の結果などを踏まえて、合併に住民の賛同が得られないために断念する。法定協議会の最終段階で、とくに「新市建設計画」の決定において住民ないし議会の同意が得られず、合併が破綻するケースもある。

市町村合併の破綻について、その原因や背景から典型的なケースについて、次の4点から問題を整理してみよう。

- ・合併の目的やメリット―「平成の大合併」は分権改革、さらには国の財政再建の一環として、期限を決めて合併特例債などの財政誘導を駆使して国主導で強力に推進されてきた。合併協議に入ってから、合併の目的やメリットが明確にならず、議会や住民の同意が得られず破綻するケースが目立つ。合併の積極的なメリットだけでなく、先に紹介した岐阜県白川村のように、「合併で生活文化、伝統が失われる」ことへの抵抗感も強いものがある。それと合併すると、それまで進めてきた独自施策が困難になることなども理由としてあげられる。³⁾
- ・新市の名称や庁舎の位置―合併協議の過程で重要事項がまとまらず、合併が破綻するケースも

少なくない。新市名をめぐる問題で全国的に注目を浴びたのが、愛知県美浜町と南知多町による「南セントレア市」である。中部国際空港の愛称＝セントレアにちなんだ命名だが、批判の声が両町の住民からも高まった。新市名を一時撤回したものの、合併の是非を問う住民投票の結果により、合併自体が破綻した。日本地名研究所長の谷川健一氏によると、合併により「ひらがなやカタカナ、主要都市に方位をつけたもの、さくらやみどりというようにイメージを重視したものなど、過去の痕跡を消し去り、一見心地よさそうな顔の見えない名前が目につきます」（日本経済新聞2006年4月13日付、夕刊）と厳しく批判している。庁舎の位置や議員定数などについても、折り合いがつかず、合併協議が破綻に追い込まれることも多い。合併協議がまとまらない理由に関連して、合併方式が「対等」か「編入」かも大きく影響してくる。

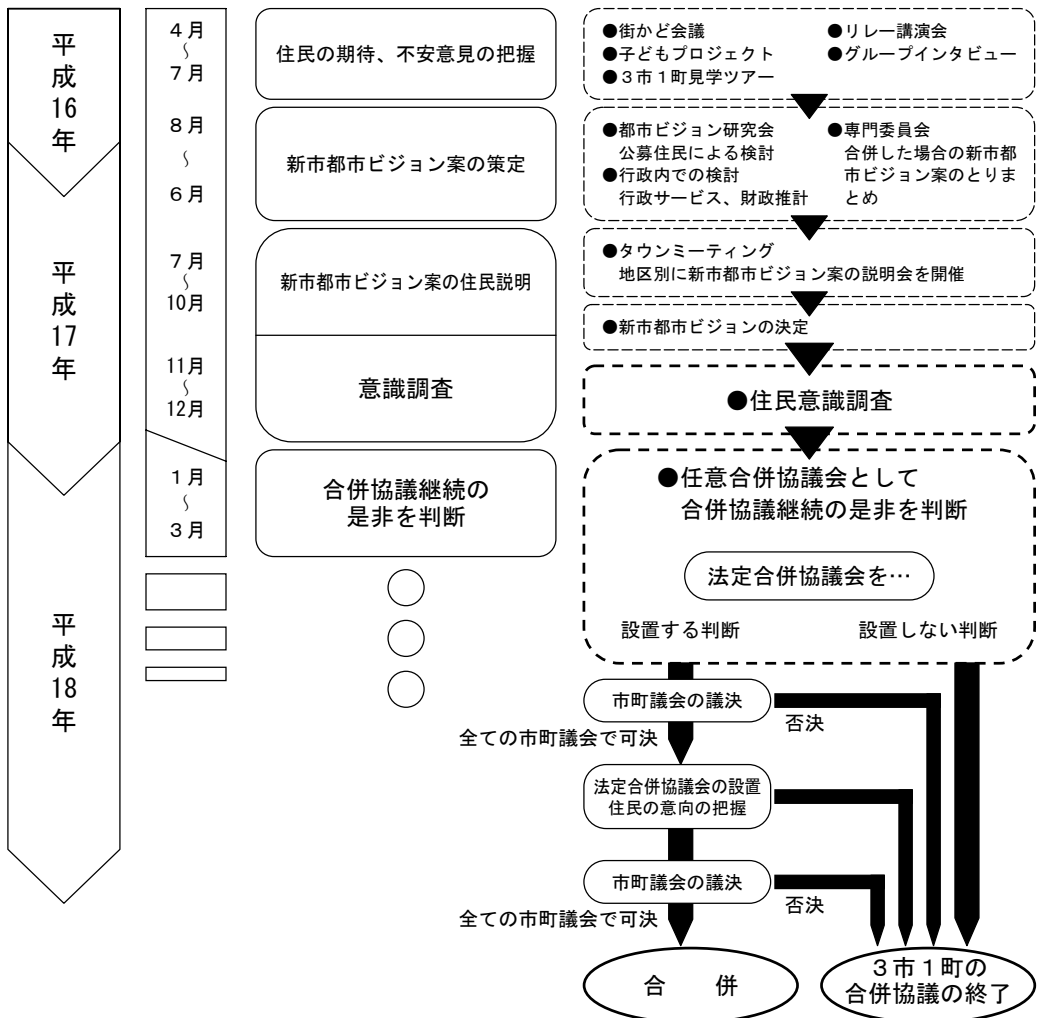
- ・合併を揺るがす事件—合併協議の過程で地域を揺るがすような「事件」が発生して、順調に進んでいるかに見えた合併が破綻するケースもある。政令指定都市をめざし岐阜市が進めていた周辺の1市4町による広域合併構想は、産業廃棄物業者による大量不法投棄事件により深刻な影響を受けた。事件発覚後に実施された住民投票で羽島市が合併に「ノー」の意思表示、つづいて岐南町・笠松町・北方町が住民からの請願や住民投票により、ドミノ的に合併協議から離脱した。2市4町の合併協議は結局、岐阜市と柳津町の1市1町だけになってしまった。
- ・財政状況—合併する自治体の財政状況によっても、合併協議が破綻に追い込まれる。これは2つのケースに分けられる。一つは合併予定の自治体が巨額の借金を抱え、財政危機に見舞われており、住民投票などの結果を受けて合併協議が破綻するケースである。典型事例として大阪府の泉州地域の合併構想があげられ、泉佐野市が財政危機にあえぐ中で、周辺地域の自治体が住民投票などを経て合併協議から離脱したものである。泉佐野市は関西国際空港の対岸部に位置する自治体であり、空港をあてにした借金依存の大型公共事業により全国有数の財政危機に見舞われ、合併構想もあえなく頓挫することになった。

もう一つは、「豊かな」財政が合併を破綻に追い込むケースである。先に紹介した碧南市議会のように、「豊かな財源が他地域に使われる」といった理由などである。こうしたケースは富裕な自治体を多く抱える愛知県の合併破綻を特色づける。次に「富裕団体」同士の合併として注目されたが、この3月に破綻した愛知県知多北部の合併をとりあげて、合併破綻問題をさぐっていくことにしよう。

3. 知多北部合併の構想と現実

2006年3月23日、大府市議会は東海・大府・知多の3市と東浦町で構成する知多北部法定合併協議会の設置議案を賛成少数で否決した。「3市1町」という枠組みを前提とした合併であり、2004年1月から2年余り続いてきた合併協議はご破算になった。先に紹介した「南セントレア市」、半田市と阿久比町を含めて、これで知多半島での合併はすべて破綻することになった。

愛知県が2000年12月に作成した「愛知県市町村合併推進要綱」では、42通りの合併パターンが示され、知多半島では「知多5市5町」や「知多北部3市1町」などがあった。このなかで知多北部3市1町の合併構想が2003年2月頃から動き出す。介護などを手がけてきた知多北部広域連合の実績をもとに、「知多北部3市1町合併研究会」が設置され、報告書を取りまとめるなどして、合併協議の準備が進められる。2004年1月に知多北部任意合併協議会が設置され、その後は図2のような取り組みが行われてきた。2005年1月に作成された「新都市ビジョン」の住民説明会を経て、11月から12月にかけて住民意識調査が実施された。



注) 知多北部任意合併協議会『新都市ビジョン』2005年11月、23ページによる。

図2 合併の取り組みとスケジュール

18歳以上の住民1万6000人を対象に実施された合併協議に関する住民意識調査は、有効回答数9602、有効回収率60%であった。最大の争点は合併協議の方向であった。「どちらかといえば、法定合併協議会を設置し、さらに合併協議を進めるほうが良い」と答えたのが34.3%と最も高く、次いで「法定合併協議会を設置して、さらに合併協議を進めるべきである」が26.1%である。合併協議の継続に賛成が全体の6割となり、法定協議会設置に向けて動き出すことになるが、結果は大府市議会での協議会設置案の否決であった。

表2から現在の3市1町の姿をみてみよう。人口は東海市が10万余りで最も多く、知多と大府が8万人台であり、東浦は5万人弱である。合併が実現すると32万近くになり、「中核市」の要件をクリアすることになる。とくに注目されるのが財政力指数であり、東海市の1.398を最高にして、大府と知多も1を上回っている。東浦は0.979と1を下回っているが、2006年度には1を上回り不交付団体に仲間入りする見込みである。全国的にも例がない、地方交付税の不交付団体（富裕団体）同士の合併協議として注目を集めたが、結局は破綻することになった。任意合併協議会が作成した新都市ビジョンによると、新市の将来像としては「人と自然と暮らしが元気」「みんなで創るしあわせ実感都市」をめざすとしている。

表2 現在の3市1町の姿

	東海市	大府市	知多市	東浦町	3市1町	備 考			
人口 (人)	104,518	80,917	84,781	48,624	318,840	H17.10.1現在			
65歳以上人口 (%)	15.6	14.7	15.9	16.3	15.6	H17.10.1現在			
15歳～64歳人口 (%)	68.6	69.8	69.1	67.2	68.8	H17.10.1現在			
14歳以下人口 (%)	15.8	15.5	15.0	16.5	15.6	H17.10.1現在			
面積 (km ²)	43.36	33.68	45.43	31.08	153.55				
歳入総額 (百万円)	35,971	21,776	22,782	12,745	93,274	平成16年度普通会計決算			
財政力指数	1.398	1.254	1.109	0.979	—	平成15～17年(3カ年平均)			
工業出荷額 (億円)	10,550	6,916	6,559	1,803	25,828	平成16年工業統計調査			
農業産出額 (億円)	45	40	30	31	146	平成14年度生産農業所得統計			
	東海市	大府市	知多市	東浦町	3市1町	豊橋市	岡崎市	豊田市	備 考
☆議員数 (人)	28(24)	22	26	21	97	40	40	47(40)	H17.10.1現在
◇普通会計職員数(人)	798	615	670	331	2,414	2,186	2,166	3,054	H17.4.1現在 H17定員管理調査

注) (1)東海市の議員数は、条例の一部改正により次回から24人。

(2)豊田市の議員数は、23年4月までの間、豊田市の条例定数40人に編入される町村ごとの定数7人を加えた47人。

(3)『新都市ビジョン』2ページによる。

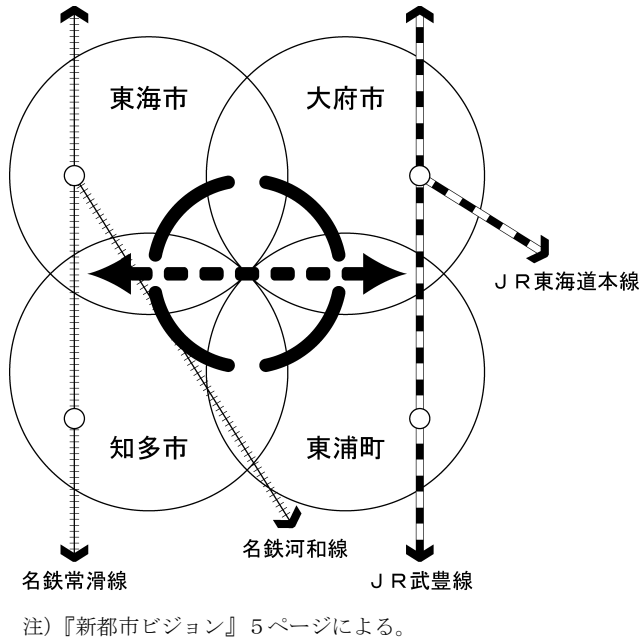


図3 バス路線再編のイメージ

知多北部3市1町の合併がなぜ破綻したのか。法定合併協議会の設置議案を否決した大府市の動向を中心に検証していく必要があるが、破綻から間もないこともあり、ここでは先に4点あげた破綻の原因と関連づけて、現段階で考えられることを指摘するにとどめたい。まずは、合併の目的とメリットである。この地域は確かに「知多北部広域連合」などの活動を通じて、広域的な連携を進めてきた。しかし、なぜ財政的に豊かな3市1町が合併する必要があるのか、目的とねらいが明確になっていない。地域住民にとっても、合併の必要性・緊急性が十分に伝わっていないことが、住民意識調査からもうかがわれる。それと図3のイメージ図からも明らかのように、半島に位置する空間特性や交通網から東西の交流が弱く、3市1町が地域としてまとまりにくい状況にある。

こうした知多北部の破綻ケースについて、今後さらに検証作業を進めていくとともに、「平成の大合併」の問題点と課題を明らかにしていきたい。

注

- 1) 拙稿『『企業都市型』合併の検証』（『名古屋市立大学人文社会学部研究紀要』第20号、2006年3月）参照。この小論では、豊田・加茂地域の広域合併の目的とねらいについて、分権改革の戦略としての市町村合併という「国策」、世界企業トヨタの長期戦略の一環などをあげた。この点に関連して、中日新聞の「決断の値打ち、平成合併あいち」の特集記事（2004年10月1日付）が参考になり、すこし長くなるが引用しておきたい。「周辺町村の財政難を豊田市が救う構図の合併構想。豊田市にとって、利点が少ないよ

うにも見えるが、鈴木（公平市長）はこう力説する。『豊田市と東西加茂郡は、一緒になってトヨタを支えてきた。今度は都会側が農山村に恩恵を返す番』。水源地の山々を守ったり、退職後の豊田市民が山里生活を楽しめたりできる利点も強調する。“トヨタ”で潤う街と“トヨタ”で悩む街に色分けされた自治体同志が進める合併構想。これは、国策による“平成の大合併”とは動機を異にし、『世界のトヨタ』を支える“大トヨタ市”誕生に向けた胎動にほかならない。」

- 2) 地方交付税改革をめくり、審議会や委員会などでの検討が活発化している。財政制度等審議会では、地方財政のスリム化に向け、国税収入の一定割合を地方交付税として配分する「法定率」を引き下げる方針という。総務相の私的懇談会・地方分権21世紀ビジョン懇談会では、地方交付税の算定方式の見直しなどの検討を進めている。一方、地方6団体が設置した新地方分権構想検討委員会は「分権型社会のビジョン（中間報告）」素案「税財政改革のための7つの提言と工程表」のなかで、地方交付税の改革に関して注目すべき提案を行っている。地方交付税を「地方共有税」に改め、法定率を見直して特別会計に直入し、特例加算・特別会計借入を廃止する。消費税と地方消費税を半々とし不交付団体人口を増加させる。
- 3) この点は市町村合併を選択せず、自立をめざす自治体にもあてはまる。「在宅福祉の村」として有名な長野県泰阜村は、国策に従うより村独自の施策を進めていくために「自律」の道を選択した。松島貞治・加茂利男『「安心の村」は自律の村』新版、自治体研究社、2004年を参照。